Gouvernement du Québec

La ministre de la Justice,
procureure générale,
ministre responsable de la Condition féminine et de
l'application des lois professionnelles

- E -

Le 15 mars 2000

Monsieur Daniel Jacoby
Protecteur du Citoyen
Suite 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec)
G1R 5Y4

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Vous trouverez ci-joint mes commentaires, à titre de Procureure générale, au sujet de votre Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins.

L'affaire en cause est complexe, implique plusieurs intervenants et s'échelonne sur bon nombre d'années. Dans de telles circonstances, une réponse écrite à votre rapport m'a semblé être la meilleure voie à suivre pour vous faire part officiellement de ma position.

Vous constaterez que le texte ci-joint fait le tour du dossier de manière détaillée et qu'il met en lumière que les actions du Procureur général et ministre de la Justice ont été à la fois justifiées et raisonnables.

...2

Édifice Louis-Philippe-Pigeon
1200, route de l'Église, 9e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M1

Téléphone : (418) 643-4210
Télécopieur : (418) 646-0027
Adresse électronique ministre@justice.gouv.qc.ca

Dans votre lettre du 5 janvier, vous exprimiez le souhait de me rencontrer au sujet du dossier. J'estime qu'une rencontre ne saurait apporter un éclairage supplémentaire à la réponse écrite que je vous transmets aujourd'hui.

Veuillez agréer, Monsieur le Protecteur du citoyen, l'expression de mes sentiments distingués.

La procureure générale,

Linda Goupil

RÉPONSE AU RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En octobre 1997, le Protecteur du citoyen a déposé son Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (« le ministère de l'Agriculture ») de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins, permis demandé par Les Courtiers J. D. et Associés Ltée (« Courtiers »)[1]. Des blâmes y sont adressés au ministère de l'Agriculture et au Procureur général. À l'époque, ni le ministère, ni le Procureur général, n'ont répondu à ce rapport au motif que les questions en cause faisaient l'objet de débats judiciaires et plus précisément, de pourvois pendants devant la Cour d'appel.

La Cour d'appel a rendu des jugements dans ces pourvois en juin et septembre 1998. Depuis lors, diverses interventions ont continué à alimenter le débat. À titre d'exemple, le Protecteur du citoyen, lors de la publication de son 29ème Rapport annuel, demandait à nouveau que le gouvernement indemnise Courtiers comme il l'avait recommandé dans son rapport d'octobre 1997.

Dans ce contexte, il apparaît approprié que la Procureure générale, après avoir obtenu les commentaires du ministre de l'Agriculture, fasse part de ses

---

1 Il s'agit d'une société commerciale appartenant à monsieur Jacques Dubreuil.

observations sur ce dossier et plus précisément sur les recommandations du Protecteur concernant de façon particulière le dossier de Courtiers.

Il faut savoir, en effet, que certaines recommandations formulées par le Protecteur en octobre 1997 ne visaient pas spécifiquement le cas Courtiers mais avaient plutôt une portée d'ordre général. Or, certains commentaires ont été formulés quant à ces recommandations. En effet, le ministre de l'Agriculture a fait part de son point de vue sur les recommandations d'ordre systémique concernant son ministère en octobre 1998[2].

Le présent document s'attardera donc principalement aux commentaires de la Procureure générale sur les recommandations spécifiques au dossier de Courtiers. À cet égard, il n'apparaît pas approprié de répondre, point par point, au rapport du Protecteur en y relevant chaque élément méritant d'être expliqué, parfois nuancé, sinon corrigé. Il semble suffisant de fournir de façon générale le point de vue de la Procureure générale.

LES FAITS

Les principaux éléments factuels de ce dossier sont les suivants :

Au printemps 1992, Courtiers entreprend consultations et démarches pour l'obtention d'un permis l'autorisant à exploiter une usine de préparation de produits marins en Gaspésie.

Suivant l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29), tel qu'en vigueur à l'époque, un tel permis est délivré si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits

---

2 Voir sa lettre du 8 octobre 1998 reproduite à l'annexe A.

fixés par règlement. En outre, aucun permis n'est délivré à moins que de l'avis du ministre l'opération projetée ne soit désirable dans l'intérêt public.

Le 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture refuse d'accorder le permis sollicité au motif que le projet soumis ne s'inscrit pas dans l'intérêt public. Le ministre ne se prononce pas sur le respect des conditions réglementaires.

Ce faisant, le ministre suit la pratique administrative alors en vigueur. La délivrance de ce type de permis se fait, en effet, en deux temps : le ministre détermine d'abord si le projet est désirable dans l'intérêt public puis si la décision est positive, vérifie si toutes les conditions réglementaires sont satisfaites. Cette pratique évite que celui qui sollicite un permis consacre temps et argent pour rendre les installations en cause conformes à la réglementation sans savoir, au préalable, si l'intérêt public commande, de l'avis du ministre, qu'il obtienne le permis.

Or, ces conditions réglementaires sont nombreuses. En effet, avant que le permis ne soit délivré, il doit être démontré que l'établissement est conforme aux normes de construction, d'équipement et d'aménagement prescrites à des fins de salubrité au *Règlement sur les aliments*, ce qui implique que le requérant ait un droit quelconque sur l'immeuble pour pouvoir y avoir accès et effectuer, le cas échéant, les travaux nécessaires.

Quelques mois avant ce refus, le ministre avait fait connaître sa politique de délivrance des permis. Parmi les éléments devant être pris en considération, l'on retrouve celui de la protection d'un intérêt public économique. Cet élément a été déterminant dans la décision du ministre de l'Agriculture de refuser, le 17 décembre 1992, le permis demandé par Courtiers.

Le 26 mars 1993, Courtiers présente une requête en mandamus visant à forcer le ministre à lui délivrer un permis, le tout accompagné d'une demande de surseoir à la délivrance de tout permis à l'égard d'un tiers.

Suivant le requérant, les motifs retenus par le ministre sont étrangers à la loi, dénués de fondement factuel, insolites et irrationnels. En outre, sa politique est empreinte de partialité en ce qu'elle favorise les usines existantes.

Le 7 avril 1993, le Procureur général prend l'engagement devant la Cour qu'il n'y aura pas de délivrance de permis à un tiers quant à l'usine en cause et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le mérite de la requête par la Cour supérieure.

Le 1er juin 1993, la Cour supérieure rend son jugement et ordonne la délivrance du permis convoité. La Cour est d'avis que la notion d'intérêt public prévue à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* ne permet pas au ministre d'invoquer des motifs d'ordre socio-économique pour refuser de délivrer un permis. Pour la Cour supérieure, la notion « d'intérêt public » aux fins de cet article a une portée limitée; elle se limite à la qualité et à la salubrité des aliments. La Cour, pour conclure de la sorte, invoque un jugement de la Cour d'appel du Québec rendu en 1991, l'affaire Procureur général du Canada c. Alex Couture Inc., [1991] R.J.Q. 2534. Cette affaire concernait la contestation constitutionnelle de la *Loi sur la concurrence*, une loi fédérale. Dans cette décision, la Cour d'appel avait fait état qu'à son avis, « la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* n'avait pas pour objectif de favoriser la concurrence et que la notion de l'intérêt public ne pouvait être appréciée par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publique. ».

Pour la Cour supérieure, cette opinion de la Cour d'appel sur la notion d'intérêt public n'est pas qu'un simple *obiter* (comme le soutenait le Procureur général) mais fait partie du ratio decidendi du jugement et constitue un précédent.

Il est à noter que la Cour supérieure dans son jugement du 1er juin ordonne la délivrance du permis alors que le requérant n'a pas fait la preuve qu'il satisfait aux exigences réglementaires.

Le 8 juin 1993, le Procureur général dépose à la Cour supérieure une requête en rétractation à l'égard du jugement du 1er juin. À sa requête, il expose avoir appris postérieurement au jugement du 1er juin que l'usine en cause a été vendue par le propriétaire de l'époque à un tiers et ce, selon lui, le 31 mai 1993 et que par ailleurs, Courtiers a fait part publiquement qu'il n'avait pas l'intention d'acheter cette usine. Le Procureur général soutient qu'il devient apparent que Courtiers ne pourra remplir les conditions prévues à la loi et au *Règlement sur les aliments* puisqu'il n'a pas accès à l'usine. Or, ce droit d'accès est requis pour satisfaire à plusieurs exigences du Règlement. Le Procureur général conclut que si la vente de l'usine avait été connue en temps utile, le jugement rendu aurait été probablement différent.

Le 29 juin 1993, afin de préserver ses droits quant au délai d'appel, le Procureur général inscrit en appel le jugement rendu le 1er juin.

Essentiellement, le Procureur général invoque, au soutien de son appel que :

- le juge de première instance a erré dans son interprétation de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* en restreignant la notion d'intérêt public dont le ministre doit tenir compte dans sa décision de délivrer les permis à des considéra-

tions de salubrité, cette notion lui permettant de considérer aussi des aspects socio-économiques;

- il a aussi erré en ordonnant la délivrance du permis alors que le requérant n'a fait aucune preuve à l'effet qu'il remplissait les exigences déterminées par le *Règlement sur les aliments*, le respect de ces exigences étant une condition prévue explicitement à la Loi pour que le permis puisse être délivré.

Le 2 juillet 1993, la Cour supérieure reçoit la requête en rétractation et sursoit à l'exécution du jugement rendu le 1er juin. Il faut rappeler, à cet égard, que la procédure en rétractation se fait en deux étapes. Une telle requête fait d'abord l'objet d'un jugement de réception, puis, dans un deuxième temps, est adjugée à son mérite. Le but de la première étape est de rejeter les requêtes qui sont futiles ou mal fondées à leur face même.

La décision du 2 juillet est donc à l'effet que la requête en rétractation n'est pas abusive ou sans fondement. Il faut préciser que Courtiers a été entendu par la Cour au stade de la réception et a prétendu que le recours en rétractation était sans fondement et voué à l'échec. La Cour supérieure, en recevant la requête, ne retient pas cette prétention.

À l'été 1993, la Cour d'appel est saisie de deux requêtes. La première, prise par Courtiers, vise à faire rejeter l'appel du Procureur général à l'encontre du jugement du 1er juin au motif qu'on ne peut cumuler deux recours (appel et rétractation) à l'encontre d'un même jugement. La seconde, prise par le Procureur général, vise à ce que les délais devant la Cour d'appel (tels ceux relatifs à la production des mémoires) soient suspendus jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu sur la requête en rétractation et ce, afin de ne pas multiplier les procédures alors que le débat de fond pouvait se régler en

Cour supérieure dans le cadre de la requête en rétractation de jugement. Le 2 août, la Cour d'appel accueille la requête du Procureur général et rejette celle de Courtiers confirmant ainsi la recevabilité *prima facie* de l'appel.

Quant à la requête en rétractation, elle ne sera entendue que deux ans plus tard. Ce délai n'est pas imputable au Procureur général. Lorsque la contestation est liée, une requête en rétractation peut habituellement être inscrite au rôle d'urgence afin qu'il en soit disposé rapidement. Or, malgré des rappels du Procureur général, il a fallu plus de deux (2) ans après le jugement recevant la requête en rétractation pour que Courtiers signifie sa contestation écrite sur le fond. De fait, ce n'est qu'à la suite du dépôt par le Procureur général d'une requête pour être relevée de son engagement de ne pas délivrer de permis, qui sera rayée pour faire place à la procédure de rétractation, et suite à une demande du tribunal, que Courtiers s'engage à lier contestation. Cette requête s'avérait nécessaire puisqu'une demande de permis concernant l'usine visée avait été produite par un tiers.

En effet, en 1994, celui qui a acquis l'usine se manifeste au ministère de l'Agriculture. Son projet est toutefois différent de celui proposé par Courtiers.

Le projet de Courtiers vise deux usines, l'une située à Sainte-Anne-des-Monts, l'autre à Saint-Joachim de Tourelle pour la préparation, aux fins de la vente en gros, de poissons de fond dans les catégories frais-congelé et salé-séché. Le projet du nouvel intervenant ne s'adresse qu'à l'usine de Tourelle; il vise la transformation et les espèces sous-utilisées comme le concombre, le crabe commun et le crabe-araignée, le fumage de produits marins dont le saumon et la truite d'élevage et le remballage de produits marins.

Le 12 avril 1995, le ministre, conformément à la procédure qui a cours, se prononce d'abord sur la question de savoir si le projet est désirable dans

l'intérêt public et conclut que tel est le cas. Il ajoute toutefois que pour obtenir le permis requis à la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, le requérant devra démontrer qu'il remplit les conditions réglementaires et que par ailleurs, la délivrance de tout permis d'exploitation pour cet établissement ne pourra se faire tant que la suspension relative à la délivrance de tout permis pour cet établissement et qui a cours en raison des procédures judiciaires pendantes ne sera pas levée.

L'audition de la requête en rétractation a lieu les 6 et 7 novembre 1995 et jugement est rendu le 6 décembre 1995.

La Cour supérieure rejette la requête du Procureur général au motif qu'il s'agit plutôt d'un cas visé à l'article 523 *C.p.c.* (pouvoir de la Cour d'appel d'entendre une preuve nouvelle).

Le 4 janvier 1996, le Procureur général porte ce jugement en appel.

Dans l'entretemps, Centre de valorisation des produits marins de Tourelle Inc. (« Centre »), bénéficiaire de la lettre du 12 avril 1995, fait signifier, le 10 novembre 1995, après mises en demeure et demandes de compensation monétaire, une requête en mandamus pour forcer le ministre de l'Agriculture à lui délivrer le permis nécessaire à l'exploitation de l'usine.

Le 19 janvier 1996, Courtiers intervient à cette procédure. Le Procureur général conteste le mandamus en soulevant qu'il ne peut être ordonné au ministre de délivrer le permis tant que Centre ne s'est pas conformé au *Règlement sur les aliments*, ce qui rejoint le point de vue qu'il fait valoir dans le litige avec Courtiers. Le 8 mars 1996, la Cour supérieure rejette la requête en mandamus tout en déclarant que Centre a droit à la délivrance

d'un permis d'exploitation pour l'usine en cause pourvu qu'il se conforme au *Règlement sur les aliments*.

En obiter, la Cour émet l'avis que le jugement rendu le 1er juin 1993 en faveur de Courtiers, compte tenu des faits portés à la connaissance du présent tribunal, serait inexécutoire. Le 23 octobre 1996, Centre, après avoir démontré qu'il respecte les conditions réglementaires, obtient le permis.

En 1996, les mémoires du Procureur général et de Courtiers sont produits dans le dossier de l'appel concernant la rétractation de jugement.

En décembre 1997, Courtiers demande à la Cour d'appel que cet appel soit entendu par préséance. Le Procureur général ne s'objecte pas à cette requête et l'audition est fixée au 17 mars 1998. La requête en préséance invoque dans plusieurs de ses allégations le rapport du Protecteur déposé en octobre 1997.

Lors de l'audition du 17 mars, la Cour, dans un premier temps, s'enquiert auprès des parties et constate que la vente de l'usine à un tiers n'est pas contestée. La preuve de cette vente sera versée au dossier de l'appel du mandamus, ce qui démontre bien que cet élément était pertinent et qu'il était opportun de le mettre en preuve.

Compte tenu de ce fait et après avoir soulevé que le mémoire du Procureur général portait sur le fond de la question contrairement à celui de Courtiers, la Cour offre aux parties le choix suivant : procéder immédiatement sur le fond ou plus tard. Courtiers refuse de procéder sur le fond puisqu'il n'a pas produit de mémoire sur cet aspect du dossier. L'audition est par conséquent fixée au 12 juin.

Le 12 juin 1998, Courtiers présente, de façon préliminaire, une requête dans chacun des deux appels pour:

- que le rapport du Protecteur soit mis en preuve;

- que la Cour déclare les appels du Procureur général abusifs et dilatoires;

- que la Cour lui permette, après avoir déclaré les appels abusifs et dilatoires, de réclamer des appelants des dommages-intérêts en Cour supérieure.

La Cour, séance tenante, rejette ces requêtes, entend les parties sur le fond et prend le tout en délibéré. À noter que Courtiers s'appuyait uniquement sur le rapport du Protecteur pour conclure dans ces requêtes que les appels du Procureur général étaient abusifs et dilatoires.

Le 8 septembre 1998, la Cour d'appel rend jugement dans les deux affaires. L'appel, dans le dossier de la rétractation, est rejeté, mais sans frais, car du consentement des parties, la preuve de la vente de l'usine a été versée, comme le permet l'article 523 *C.p.c.*, au dossier de l'appel sur le mandamus. Ce faisant, la Cour fait droit à la conclusion subsidiaire du mémoire du Procureur général; celui-ci soutenait, en effet, que la Cour, à défaut de permettre la rétractation de jugement, pouvait, en vertu des pouvoirs que le *Code de procédure civile* lui donne, autoriser que la preuve de cette vente soit versée au dossier pour ensuite statuer sur le fond.

Quant à l'appel sur le mandamus, la Cour l'accueille en partie. Dans un premier temps, elle donne droit à la prétention du Procureur général à l'effet

que le juge de première instance ne pouvait ordonner au ministre de l'Agriculture de délivrer le permis à Courtiers puisque ce dernier n'apparaissait pas répondre aux conditions réglementaires. Elle casse en conséquence le dispositif du jugement à cet effet. Dans un second temps, elle se prononce sur la notion d'intérêt public. Elle reconnaît tout d'abord que cette notion n'a pas une portée aussi restrictive que celle que lui a prêtée le juge de première instance. Sur ce point, elle donne donc aussi raison au Procureur général. Par contre, elle juge que les motifs précis que le ministre de l'Agriculture avait fait valoir pour refuser le permis, notamment ceux visant à contingenter le nombre d'usines en exploitation et à protéger les usines existantes, ne correspondaient pas à la notion d'intérêt public de la Loi. Conséquemment, elle modifie le dispositif du jugement entrepris pour le remplacer par une déclaration à l'effet que le ministre, pour les raisons invoquées à sa lettre du 17 décembre 1992, ne pouvait pas refuser de délivrer le permis en cause. Enfin, la Cour impute les dépens au Procureur général.

Ce jugement de la Cour d'appel est final; ni le Procureur général, ni Courtiers, ne demandent à la Cour suprême la permission d'en appeler.

LES INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Il est à rappeler que le Protecteur est intervenu dans ce dossier avant 1995.

À la suite d'une plainte de Courtiers, le Protecteur effectue une première enquête au début de 1993. La déléguée du Protecteur, Me Micheline Mc Nicoll, met fin à cette enquête, le 20 avril 1993, tel qu'il appert d'une lettre[3] qu'elle transmet à monsieur Pierre Vagneux du ministère de

3 Voir annexe B.

l'Agriculture. Le motif : Courtiers a choisi d'exercer un recours judiciaire portant sur les mêmes faits que ceux soulevés dans la plainte, ce qui, selon les termes de Me Mc Nicoll, « nous oblige à mettre fin à notre intervention, tel que l'édicte l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen*. »[4]

Une nouvelle plainte est déposée en 1995 par Courtiers alléguant des abus de procédures judiciaires à son égard. Le 3 août 1995, Me Mc Nicoll déclenche une nouvelle enquête. Le 1er novembre suivant, Me Mc Nicoll informe un avocat de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture, qu'elle ne peut poursuivre son enquête vu les procédures judiciaires en cours. La confirmation écrite promise ne se matérialise pas.

Le 4 février 1996, le Protecteur revient à charge par l'entremise des journaux : il interviendra pour que cessent les procédures. L'enquête est confiée à monsieur Robert Guay et non à Me Mc Nicoll. C'est cette enquête qui donne lieu à un rapport préliminaire le 18 octobre 1996 et au rapport final du 21 octobre 1997.

À la suite de la production de son rapport préliminaire, le Protecteur demande au ministre et au Procureur général d'y répondre.

Ce dernier, exprimant la position gouvernementale sur la question, refuse de le faire. Essentiellement, sa position se fonde sur le fait que la plainte porte sur des faits faisant l'objet de recours devant les tribunaux. Il invoque l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* qui prévoit que le Protecteur

---

4 L'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32) prévoit ce qui suit : Le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis que la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention, a eu connaissance des faits qui la fondent, à moins que cette personne ou ce groupe ne démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.
Il doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.

doit refuser d'intervenir, ou cesser de le faire, lorsque le dossier est, à toutes fins utiles, *sub judice*.

Cette prise de position est contestée par le Protecteur mais est maintenue par le Procureur général de sorte que le rapport final est produit en octobre 1997 sans que le gouvernement n'ait fait valoir son point de vue.

Nous maintenons que le refus de répondre au Protecteur tant que le débat judiciaire n'était pas clos était justifié.

D'une part, il nous apparaît clair que l'enquête du Protecteur portait sur des faits faisant l'objet de procédures judiciaires alors pendantes.

Le fait générateur de ces procédures est le refus du ministre de délivrer, au nom de l'intérêt public, le permis d'exploitation de l'usine de Tourelle à Courtiers et la requête intentée par ce dernier en 1993 vise précisément à contester le bien fondé de ce refus. Or, l'intervention du Protecteur porte sur ce refus. Son rapport n'est-il pas intitulé « Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins » ?

À sa lecture, les liens étroits entre les faits faisant l'objet de recours alors pendants devant la Cour d'appel et l'enquête du Protecteur sont évidents. Comment peut-on prétendre le contraire lorsque l'une des recommandations de son rapport est précisément l'abandon des procédures engagées à l'égard du plaignant et qu'une autre est de le compenser pour les « dépenses et frais raisonnables qu'il a dû engager au niveau judiciaire . » ?

L'utilisation du rapport qu'a tenté d'en faire le plaignant devant les tribunaux illustre bien, d'ailleurs, que ce rapport porte sur les faits faisant l'objet des procédures.

Rappelons que le plaignant l'a invoqué, non seulement à sa requête en préséance à la Cour d'appel en 1997, mais aussi qu'il a voulu l'introduire en preuve devant cette cour en 1998 et ce, pour démontrer le caractère soi-disant abusif et dilatoire des appels du Procureur général.

Si le «bénéficiaire » du rapport l'invoquait à ses procédures, s'il a voulu même le mettre en preuve devant la Cour d'appel, c'est qu'il croyait à l'instar du Procureur général en 1997, qu'il portait précisément sur les faits en litige. Sinon, pourquoi vouloir produire un rapport sans lien avec les procédures judiciaires?

Par ailleurs, il n'est pas inutile de faire part des commentaires des juges de la Cour d'appel lors de l'audition de juin 1998 sur les requêtes de Courtiers visant à produire en preuve le rapport du Protecteur. Les membres de la Cour d'appel ont, en effet, exprimé leur étonnement, sinon leur agacement, à ce que le Protecteur conclue au caractère soi-disant abusif des appels du Procureur général. Ils y ont vu une intrusion dans la compétence de la Cour. Ils ont ajouté qu'il eut été préférable que le Protecteur attende l'issue du débat judiciaire avant d'intervenir, ou, du moins, de faire part de ses recommandations.

Ces commentaires rejoignent ceux émis par la Cour suprême dans l'affaire Canada c. Tobiass, [1997] 3 R.C.S. 391. Cette affaire avait pour origine la rencontre entre un fonctionnaire du gouvernement et le juge en chef de la Cour fédérale pour protester contre la lenteur des procédures en révocation de citoyenneté entreprises contre des citoyens canadiens soupçonnés d'être

des criminels de guerre. Informés de la tenue de cette rencontre, les appelants ont demandé la suspension des procédures au motif que cette rencontre avait compromis l'impression d'indépendance que doit donner le pouvoir judiciaire. La Cour a conclu que cette impression d'indépendance avait été compromise mais que la suspension des procédures n'était pas la réparation convenable en l'espèce. Parallèlement à ce débat judiciaire, les incidents en cause avaient donné lieu à une enquête demandée par le ministre de la Justice et à une intervention du Conseil canadien de la magistrature.

La Cour exprime, à cet égard, les préoccupations suivantes :

> « Il nous semble que la décision de diffuser le rapport de l'ancien juge en chef Dubin sur les communications entre les fonctionnaires du ministère de la Justice et les tribunaux pendant que l'affaire était devant la justice soulève des préoccupations au sujet de la règle *sub judice*. (...).
>
> La publication du rapport a compliqué le déroulement de l'appel. Dès la publication, les appelants ont demandé la production de bon nombre de documents que le ministère de la Justice avait transmis à M. Dubin. Leurs demandes ont amené d'abord la Cour d'appel fédérale et ensuite notre Cour à effectuer des examens difficiles et exigeant beaucoup de temps relativement à des questions de privilège et, en fin de compte, elles ont placé notre Cour dans la situation délicate de devoir examiner, sans le bénéfice des conclusions de fait d'un juge de première instance, la crédibilité de certains éléments de preuve. Ces difficultés auraient pu être évitées facilement si le rapport avait été diffusé après la fin des procédures devant les tribunaux.
>
> (...)
>
> L'intervention du Conseil canadien de la magistrature est également un sujet de préoccupation. Il semble que l'un des comités du Conseil ait présenté un rapport dans lequel des remarques ont été for-

mulées au sujet de la conduite du juge en chef Isaac et du juge en chef adjoint Jerome relativement aux dossiers des appelants. Bien que le Conseil canadien de la magistrature ne soit pas assujetti à la règle *sub judice*, il aurait été préférable dans ces circonstances que le Conseil s'abstienne de présenter son rapport pendant que la question de la suspension des procédures était encore devant les tribunaux. Une autre complication résulte de la divulgation prématurée de ces rapports. Elle tient au fait que les présents motifs pourraient donner à penser que nous considérons plus sérieusement ces événements que M. Dubin ou le Conseil de la magistrature bien que le Conseil n'ait pas eu l'avantage de prendre connaissance de tous les documents dont disposait notre Cour. »

(pages 438-439)
(Nos soulignés)

Ces propos de la Cour suprême illustrent bien les risques d'une intervention de la nature de celle faite ici par le Protecteur alors que le débat judiciaire n'est pas terminé.

COMMENTAIRES SUR LES CONCLUSIONS DU PROTECTEUR

Conclusions concernant les agissements du plaignant.

La première conclusion concerne les procédures judiciaires du plaignant. Nous présumons que celui-ci, ou son procureur, ayant décidé de demander une ordonnance de délivrance de permis par voie de mandamus, devait avoir pris connaissance de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et l'article 844 du *Code de procédure civile*. Ces articles sont clairs : pas de permis et la procédure de mandamus est vouée à l'échec si les conditions réglementaires ne sont pas respectées. Malgré cela, les procédures sont prises et voilà que le jugement ordonne la

délivrance du permis en faisant fi des conditions réglementaires. Cela ne peut aller. Le Procureur général se devait d'en appeler. La Cour d'appel lui a donné raison et cassé l'ordonnance. Entre-temps, on reproche au Procureur général un abus de procédures, comme si c'est lui qui avait entrepris à l'origine une procédure vouée à l'échec.

Quant à la deuxième conclusion du rapport, à l'effet que le plaignant n'a pas été négligent de ne pas avoir acquis des droits sur l'usine, nous référons le lecteur au jugement de la Cour supérieure du 8 mars 1996 dans l'affaire Centre de valorisation de produits marins de Tourelle Inc. (« Centre ») :

> « La preuve démontre que devant l'honorable Marcel Simard, l'INTERVENANTE a négligé d'établir qu'elle possédait un quelconque droit d'accès ou d'usage à l'usine. ». (page 12 du jugement)

Courtiers était intervenant. Il s'opposait à la requête en mandamus de Centre pour obtenir un permis à l'égard de la même usine. Il y a plus, Courtiers soulevait à l'encontre de cette requête le motif que les conditions réglementaires n'étaient pas respectées alors qu'il contestait la pertinence de ce motif soulevé par le Procureur général dans sa propre cause.

Conclusion à l'effet que le ministre de la Justice et celui de l'Agriculture ont été négligents en ne modifiant pas la loi à la suite du jugement de la Cour d'appel dans l'affaire Alex Couture Inc.

Le jugement de la Cour d'appel du 8 septembre 1998 évacue complètement les commentaires et conclusions du rapport sur cette question. La Cour[5], ac-

---

5 C'est Monsieur le juge Brossard qui s'est prononcé sur cette question. Monsieur le juge Chamberland a souscrit à ses motifs. Quant à Monsieur le juge Beauregard, ses notes ne traitent pas de cette question.

cueillant les prétentions du Procureur général à cet égard, conclut que son jugement dans l'affaire Alex Couture Inc. n'était pas décisif sur la portée de la notion d'intérêt public de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Les passages suivants extraits des notes de Monsieur le juge Brossard sont explicites à cet égard :

> Ce qui nous ramène à l'argument principal de l'appelant, à savoir que les fins d'intérêt public invoquées par celui-ci pour refuser le permis relèvent de la compétence qui lui est conférée par la loi, ce qui est évidemment contesté par l'intimée, le jugement entrepris ayant précisément décidé le contraire. En d'autres mots, même si les appelants ont raison sur leur premier moyen, à savoir que l'ordonnance inconditionnelle de *mandamus* excédait la compétence du juge de première instance, l'ensemble ou certaines des conclusions déclaratoires de la requête doivent-elles être accueillies ?
>
> Tant le premier juge que l'intimée appuient leur argumentation sur l'opinion de ma collègue la juge Rousseau-Houle dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Alex Couture inc.*
>
> (nos soulignements)

Suit alors le passage pertinent de la décision en cause :

> « Encore faut-il, cependant, situer l'expression de cette opinion dans son contexte. Notre cour était alors saisie de l'appel d'un jugement déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions de la *Loi sur la concurrence*, pour le motif que ses dispositions portaient atteintes à la liberté d'association garantie par l'article 2 *d)* de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le jugement de première instance avait reconnu que la *Loi sur la concurrence* ne contrevenait pas au partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle était applicable aux activités exercées par les intimées, même si ces activités étaient déjà réglementées par

la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et le règlement adopté en vertu de cette loi. Comme on voit, les pouvoirs réels du ministre en vertu du troisième alinéa de l'article 10 étaient loin d'être une question en litige devant notre cour.

(...)

Le second extrait précité fait suite à l'énumération et à une analyse historique par ma collègue des différents problèmes de salubrité qui se posent et qui s'étaient posés dans le domaine de l'industrie de l'équarrissage et de la récupération de la viande impropre.

Le second extrait précité réfère également à l'objectif essentiel de la loi et du règlement, dans le contexte de la cause alors sous étude, à savoir que la viande impropre à la consommation ne soit illégalement distribuée sur le marché. C'est en s'interrogeant pour savoir si la loi en litige était de nature, par l'utilisation des mots « intérêt public », à venir en conflit avec les objectifs visés par la *Loi sur la concurrence* que ma collègue concluait 1) que le contrôle de la concurrence n'était pas le motif du refus du ministre et 2) que «[l]'intérêt public invoqué au soutien d'une limitation d'intervenants dans le secteur ne peut être apprécié par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publique ».

Ainsi, je suis d'avis que l'opinion de ma collègue n'a pas la portée que lui accordent le premier juge et l'intimée en l'instance. Je n'interprète pas l'extrait précité comme constituant nécessairement une limite absolue aux facteurs d'intérêt public pouvant être considérés par le ministre. Tout au plus me semble-t-elle conclure et affirmer que le contrôle de la concurrence ne saurait être le seul motif d'intérêt public envisagé, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Alex Couture inc.*, alors que les motifs invoqués pourraient avoir une incidence accessoire sur la concurrence.

> Je partage l'avis des appelants qu'une telle interprétation restrictive des mots « intérêt public » contenus au troisième alinéa de l'article 10 aurait comme conséquence d'enlever tout sens à ce dernier alinéa puisque, par définition, les conditions nécessaires à la protection de la santé et de la salubrité publique sont précisément celles déterminées par règlement. Que voudraient alors dire, en effet, les mots « le ministre impose, à cette fin, toute condition ou restriction nécessaires qu'il détermine ou les indique au permis » si on ne vise pas, dans cet alinéa, des conditions ou restrictions autres que celles déjà déterminées par le règlement ? »
>
> (pages 12 à 17 des notes du juge Brossard)
> (nos soulignements)

Le jugement de la Cour d'appel démontre bien que la conclusion du Protecteur est non fondée. On ne peut donc reprocher au ministre de la Justice et à celui de l'Agriculture de ne pas avoir modifié l'article 10 de la Loi après le jugement de la Cour d'appel puisque les « pouvoirs réels du ministre en vertu de l'article 10 étaient loin d'être une question en litige » dans cette affaire.

De fait, l'amendement législatif est survenu en temps opportun, soit après le jugement de la Cour supérieure du 1er juin 1993 dans le mandamus présenté par Courtiers. Ce jugement, on le sait, concernait précisément la portée du pouvoir du ministre, à l'article 10 de la Loi précitée. En raison de l'interprétation restrictive qu'il donnait à la notion d'intérêt public, ce jugement soulevait des incertitudes au point de vue juridique et mettait en doute les décisions passées de délivrer, de renouveler ou de refuser les permis en vertu de cette disposition. Quoique le Procureur général demeurait convaincu que cette interprétation aussi restrictive de l'intérêt public était erronée (ce sur quoi la Cour d'appel lui a donné raison dans son jugement de septembre 1998), il devenait nécessaire de dissiper toute ambiguïté. La

Loi fut donc modifiée à la fin de l'automne 1993. Les amendements adoptés précisent la notion d'intérêt public et valident les décisions prises par le passé à l'égard de permis pour les établissements en cause.

Dans un autre ordre d'idées, cette conclusion du Protecteur démontre bien les dangers d'un rapport rendu alors que le débat judiciaire n'est pas terminé et l'à-propos de ne pas y répondre ou d'y donner suite avant que ce débat ne prenne fin. Cela illustre aussi une des raisons d'être de l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen*.

Conclusion à l'effet qu'il est déraisonnable que le Procureur général et le ministre de l'Agriculture aient invoqué l'absence de droit à l'usine, à la fin des procédures judiciaires.

Lors de l'audition du 6 mai qui devait donner lieu au jugement du 1er juin 1993, le représentant du Procureur général tient les propos suivants :

> « À tout événement, je pense que cette conclusion-là[6] a un problème technique dans les faits, sur ce plan-là : comment pourrait-on émettre un permis à une usine qui n'a pas les équipements ? Ça, ça serait ... ça serait ... à prime abord, là, ça serait impossible.
>
> Mais il y a plus, Votre Seigneurie, comment pouvez-vous, vous, juge de la Cour supérieure, ordonner au ministre d'émettre un permis, tel que formulé, là, sans savoir si les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 10, quelle preuve avez-vous que les conditions statutaires et sel, puis séchage, c'en est une, en définitive, mais ça, ça apparaît clairement dans la preuve, là, comment pourrez-vous ordonner au ministre d'émettre un permis dans la catégorie frais

6 Il s'agit de la conclusion qui demandait qu'il soit ordonné que le permis soit délivré.

> congelé, salé/séché, sans même savoir si la première catégorie d'exigences est remplie ?
>
> Je vous soumets respectueusement, Votre Seigneurie, que la conclusion est mal fondée, qu'elle ne peut pas être accordée comme elle est là, qu'elle n'a absolument aucun fondement.
>
> C'est pas à moi de suggérer à la partie adverse d'autres conclusions, maître Bois est parfaitement capable de s'occuper de ses affaires. Moi, tout ce que j'ai à vous dire, c'est que cette conclusion-là ne peut, juridiquement, être accordée. Comment savez-vous si les normes réglementaires sont respectées ?
>
> Donc je pense que j'ai fait le tour de ce que j'avais à vous dire, et je vous soumets le tout respectueusement. »

La question du respect des conditions réglementaires a donc été clairement soulevée par le Procureur général et ce, à un moment de toute évidence opportun à savoir, lors des représentations lors de l'audition de la requête en mandamus. Cette question soulevait aussi implicitement celle du droit d'accès de Courtiers à l'usine convoitée. Comment, en effet, pouvoir démontrer le respect des conditions réglementaires sans droit d'accès à l'usine?

C'est d'ailleurs ce qu'a conclu la Cour supérieure dans le dossier du mandamus demandé par Centre:

> « La preuve démontre que devant l'honorable Marcel Simard, **L'INTERVENANTE** a négligé d'établir qu'elle possédait un quelconque droit d'accès ou d'usage à l'usine. Par ailleurs, dans le présent dossier, **LE CENTRE** a démontré qu'il était le légitime locataire de l'établissement. Il n'y a donc aucun risque de jugement contradictoire. En effet, comment **L'INTERVENANTE** pourrait-elle espérer opérer

> l'usine, alors qu'elle n'y a pas accès ? Inutile de dire qu'elle ne possède aucun pouvoir d'expropriation, et ne peut, légitimement, forcer le propriétaire ou le locataire à lui concéder des droits d'usage.
>
> Notons que l'article 1.3.1.2 du Règlement sur les aliments, adopté en vertu de la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments prévoit que la demande de permis doit être accompagnée de plans à l'échelle de l'établissement. De plus, pour permettre aux inspecteurs de vérifier la conformité des lieux aux dispositions réglementaires, il faut, à tout le moins, que le requérant d'un permis d'exploitation soit en mesure de permettre l'accès à l'établissement où il projette opérer. Or, ici, seuls **LE CENTRE** et **Aqua-Select Inc.**, la propriétaire, possèdent un droit d'accès à l'usine. »
>
> (page 12 du jugement)

Conclusion reprochant au ministre de l'Agriculture d'avoir incité M. Lévesque (Centre) à acquérir l'usine et de s'être associé à lui pour qu'il obtienne son permis, le tout aux fins de nuire à Courtiers.

À trois occasions, et devant trois juges différents, cet argument de connivence entre le ministère et M. Lévesque a été soulevé devant la Cour supérieure par le procureur du plaignant. Chaque fois, le tribunal n'a pas retenu ce reproche, ni même daigné y répondre.

Mais il y a plus.

Le principal intéressé, monsieur Lévesque, a témoigné sous serment devant la Cour supérieure lors de l'audition de la requête en rétractation en novembre 1995. Il fut alors interrogé par le procureur de Courtiers sur les

échanges qu'il a eus avec le ministre de l'Agriculture le 23 mai 1993 lorsque ce dernier est venu à Tourelle rencontrer le Comité de relance :

> «Q. Est-ce que le ministre Vallières vous a parlé, ou vous a incité à conclure la transaction pour la vente de l'usine?
>
> R. il nous a seulement dit que c'était un projet intéressant, qu'il désirait revoir sur un plan d'affaires ou sur une étude de faisabilité. Point. On n'a pas...»

Rappelons qu'il s'agit là d'un témoignage sous serment.

Par ailleurs, toujours lors de cette visite du 27 mai 1993 à Tourelle, le ministre, lors d'une conférence de presse, fait la mise en garde suivante aux éventuels acheteurs :

> « D'abord, tant que la cause ne sera pas jugée par le tribunal, il n'y aura pas d'émissions de permis. C'est une entente qu'on a avec le procureur de M. Dubreuil.»

Il en résulte que non seulement le ministre de l'Agriculture n'a pas incité monsieur Lévesque à se porter acquéreur de l'usine, mais aussi qu'il a publiquement informé tous les intéressés qu'un permis ne pouvait être délivré pour cette usine compte tenu du débat en Cour supérieure avec Courtiers et de l'engagement du Procureur général.

Par ailleurs, faut-il rappeler que monsieur Lévesque (Centre) a poursuivi le ministre de l'Agriculture afin d'obtenir son permis et qu'en outre, il s'est plaint dans les médias des délais qu'il subissait ? Comment peut-on alors parler de connivence ?

Ajoutons qu'à deux occasions, en 1993, Courtiers aurait pu acquérir l'usine mais ne l'a pas fait. En effet, au printemps 1993, le propriétaire de l'époque (Tourelle Marée-Gaspé Ltée) offre à Courtiers de lui vendre l'usine. Courtiers ne donne pas suite à cette offre. L'usine est alors vendue à un tiers. Des pourparlers ont lieu à l'automne 1993 entre ce dernier et Courtiers, mais aucune vente n'a été conclue.

Compte tenu de ce qui précède, il est difficile de qualifier autrement que de non fondée la théorie du complot soulevée par le Protecteur.

Conclusion relative à l'abus de procédures de la part du Procureur général .

Ce reproche n'est pas fondé. À trois occasions, la Cour d'appel a eu l'occasion de se prononcer sur le caractère prétendument abusif ou irrecevable des appels logés dans cette affaire. À trois occasions, elle a décidé que ce n'était pas le cas.

La Cour d'appel a été invitée à le faire une première fois en 1993 quand Courtiers lui a demandé de rejeter l'appel du jugement sur le mandamus au motif que ce pourvoi était incompatible avec la requête en rétractation déposée par le Procureur général. Elle a, comme on l'a vu, rejeté cette requête.

Cinq ans plus tard, Courtiers revient à la charge. Invoquant le rapport du Protecteur, il demande à la Cour d'exercer la compétence que la loi lui donne en la matière (art. 524 *C.p.c.*) et déclarer les appels du Procureur général abusifs et dilatoires. La Cour a rejeté ces demandes.

Enfin, les jugements de la Cour d'appel rendus le 8 septembre 1998 sur le fond de l'affaire, s'ils donnent tort en partie au Procureur général, ne sont pas à l'effet que ces appels étaient frivoles, sans fondement ou abusifs. Il ne peut en être ainsi puisque la Cour d'appel a accueilli en partie les prétentions du Procureur général.

Ainsi, faut-il le rappeler, le jugement de la Cour donne raison à la prétention du Procureur général à l'effet que la notion « d'intérêt public » à l'article 10 de la *Loi sur les produits marins et les aliments* ne se limitait pas, comme l'avait décidé la Cour supérieure, à des motifs de salubrité, mais visaient aussi des considérations autres[7].

La Cour d'appel a aussi donné raison au Procureur général quant à sa contestation de la validité même de l'ordonnance émise par la Cour supérieure enjoignant au ministre de délivrer le permis sollicité par Courtiers et modifié le jugement de première instance en y retranchant cette ordonnance.

Enfin, la Cour a permis, comme le demandait le Procureur général, que la preuve de la vente de l'usine soit versée au dossier. Ceci démontre que la procédure en rétractation était fondée puisque son objet était précisément de mettre en preuve cette vente, un élément que la Cour d'appel qualifie « d'élément factuel d'importance »[8].

Selon la loi, c'est à la Cour d'appel qu'il revient de décider si un appel logé devant elle est abusif ou non. Ici, il est clair qu'elle a refusé de qualifier ainsi les pourvois du Procureur général bien que Courtiers lui ait expressément demandé de le faire. Bien plus, elle a, dans ses jugements au fond, accueilli

---

7 Par contre, les considérations précises invoquées par le ministre furent jugées ne pas être celles que la notion d'intérêt public permettait de prendre en compte.

8 Page 7 des notes du juge Brossard.

en bonne partie ses arguments. Dans ces circonstances, la conclusion du Protecteur est mal fondée.

Ajoutons aussi qu'un autre intervenant s'est prononcé sur la question des procédures soi-disant abusives dans ce dossier, à savoir le syndic adjoint du Barreau du Québec.

Ce dernier est intervenu à la demande de Courtiers, lequel avait formulé, le 13 février 1998, une plainte à l'endroit de deux avocats qui avaient représenté le Procureur général. Il leur reprochait d'avoir enfreint l'article 4.02.01 a) du Code de déontologie des avocats qui se lit comme suit :

> « En outre des actes dérogatoires mentionnés aux articles 57 et 58 du Code des professions (L.R.Q., c. C-26) est dérogatoire à la dignité de la profession le fait pour un avocat :
>
> a) d'intenter une demande, d'adopter une attitude, d'assumer une défense, de retarder un procès ou de prendre quelque autre mesure au nom de son client, quand il sait ou quand il est évident que pareille action ne sert qu'à harasser une autre personne ou à lui nuire de façon malicieuse. »

Le syndic adjoint, dans sa décision du 23 novembre 1998, a conclu qu'au contraire, le fait que la Cour d'appel avait « en bonne partie fait droit à l'appel du Procureur général » démontrait « que les procédures entreprises par les avocats du Procureur général étaient certainement justifiées » et que les procédures auxquelles ces avocats ont eu recours « étaient appuyées sur des faits réels, justifiés par les circonstances et soutenues par une argumentation juridique valable, c'est-à-dire non dépourvues de tout raisonnement juridique ». Il ajoute les remarques suivantes :

> « En résumé, je suis d'avis sur cette question qu'il était tout à fait légitime pour les avocats du Procureur général d'examiner et d'utiliser tous les recours possibles pour faire valoir les droits de leur client. D'un côté, comme ils entendaient faire valoir que la vente de l'usine de Tourelle constituait un fait nouveau, il était évident qu'il ne pouvait écarter le recours en rétractation de jugement. Et comme il ne pouvait non plus laisser les délais d'appel expirer sans réagir, ils étaient aussi justifiés de faire valoir les droits de leur client à ce niveau également.
>
> En somme, si Me ... et Me ... n'avaient pas inscrit en appel et présenté de surcroît leur requête en rétractation de jugement et que la Cour d'appel en était finalement venue à la conclusion que seul le recours en appel ou celui en rétractation était le bon et qu'ils n'avaient pas exercé le bon recours, ils auraient certainement pu se faire reprocher d'avoir manqué à leurs obligations de compétence vis-à-vis leur client. »

La plainte de Courtiers fut rejetée en conséquence. Insatisfait de cette décision, Courtiers a demandé que celle-ci soit renversée par le Comité de révision des plaintes du Barreau. Le Comité a rendu sa décision le 30 mars 1999 et maintenu la décision du syndic.

Bref, tant la Cour d'appel, l'autorité compétente dans le domaine, que le syndic du Barreau, qui voit au respect par les avocats des règles déontologiques, ont refusé de voir quelque abus dans les procédures prises par le Procureur général et ses avocats. Ceci clôt le débat sur cette question.

Enfin, deux remarques additionnelles méritent d'être faites.

La première concerne l'interprétation que propose le Protecteur à l'égard du jugement rendu le 1er juin 1993 et ordonnant la délivrance du permis à

Courtiers. Pour le Protecteur, ce jugement ne peut être interprété comme obligeant le ministre de l'Agriculture à délivrer un permis à Courtiers sans que le ministre n'ait pu s'assurer du respect des normes réglementaires et ce, au nom du principe « qu'un juge est présumé connaître le droit et qu'il ne peut transgresser la loi. ». Nous ne pouvons souscrire à ce point de vue. L'ordonnance prononcée le 1er juin 1993 était explicite et ne laissait aucune marge de manœuvre au ministre. S'il n'y avait pas appel dans les délais prescrits, le jugement devenait exécutoire et le permis devait être délivré. Il est bien connu qu'une partie ne peut refuser d'exécuter un jugement ou nuancer ses conclusions exécutoires au motif qu'elles comportent une erreur de droit. Elle doit, dans un tel cas, se pourvoir en appel. C'est ce qui a été fait en l'espèce et l'appel, sur cette question, a été accueilli. Enfin, notons que Courtiers soulevait en appel, à l'instar du Protecteur, que le jugement de la Cour supérieure devait être interprété comme n'empêchant pas le ministre de s'assurer du respect des conditions réglementaires. La Cour a rejeté explicitement cette prétention:

> « En second lieu, l'intimée propose que la conclusion mandatoire est « implicitement conditionnelle » au respect des conditions énumérées à l'article 10 ». Je ne saurais retenir cet argument, à la lumière des termes utilisés par le premier juge dans le dispositif de son jugement. »
>
> (page 10 des notes du juge Brossard)

Notre seconde remarque concerne le reproche adressé au Procureur général de ne pas avoir retenu l'offre de la Cour d'appel formulée le 9 août 1993 d'entendre son appel sur le mandamus de façon accélérée.

Ce reproche n'est pas fondé. La lettre de la Cour d'appel s'inscrit dans une pratique générale de la Cour d'offrir aux parties dans certains dossiers de procéder par préséance. Or, de toute évidence, lorsque l'Honorable juge

Bernier a envoyé cette lettre, il ignorait que 7 jours auparavant la Cour d'appel avait suspendu le processus d'appel jusqu'à ce qu'il y ait jugement définitif sur les procédures en rétractation. L'offre devenait sans objet : comment peut-on, dans ces circonstances, blâmer le Procureur général de ne pas y avoir donné suite ?

Conclusion sur l'attitude du Procureur général du Québec dans le dossier de Centre

Cette conclusion amène les commentaires suivants :

- la procédure en mandamus a été entreprise par le Centre et non par le Procureur général, lequel ne peut certes empêcher un justiciable de s'adresser à la justice;

- le juge Pidgeon qui a rendu le jugement dans cette affaire a été mis au courant des procédures entourant le dossier de Courtiers, y compris les appels; son jugement est explicite à cet égard;

- enfin, Courtiers est intervenu au débat et a supporté les prétentions que le Procureur général faisait valoir dans son propre dossier, à savoir qu'un mandamus ne pouvait être émis tant que la conformité au *Règlement sur les aliments* n'était pas démontrée.

COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR

L'abandon des procédures

Cette recommandation n'est plus d'actualité; les procédures se sont terminées par les jugements de la Cour d'appel de septembre 1998.

Compensation par le Procureur général des frais et dépenses engagés par Courtiers au niveau judiciaire

Les dépens auxquels Courtiers avait droit en vertu des jugements de la Cour d'appel ont été payés en juillet 1999.

Quant aux autres frais et dépenses d'ordre judiciaire, nous nous référons à nouveau aux jugements de la Cour d'appel rejetant les requêtes de Courtiers visant à faire déclarer abusifs les appels du Procureur général. Ces requêtes demandaient à ce que la Cour d'appel, après avoir déclaré abusifs et dilatoires les appels, permette à Courtiers de s'adresser à la Cour supérieure pour y réclamer ses dommages-intérêts conformément à l'article 524 *C.p.c.*

La Cour d'appel, l'autorité compétente sur la question, a refusé de le faire. Le débat sur cette question est clos.

L'indemnisation de Courtiers par le ministère

Le Protecteur recommande que le ministère de l'Agriculture indemnise Courtiers pour les dommages qu'il a subis et qui sont directement reliés au comportement du ministère.

Que reste-t-il du rapport et des procédures judiciaires quant au comportement du ministère ? Essentiellement, une déclaration judiciaire à l'effet que les motifs exprimés dans la lettre de refus n'étaient pas valides.

Ce geste est-il suffisant pour accorder un quelconque dédommagement ?

Non. Que le ministre se soit trompé dans l'application de la Loi ne constitue pas une faute entraînant sa responsabilité surtout en regard de l'immunité prévue à l'article 39 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Cet article prévoit que le ministre ne peut être poursuivi en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Or, la Cour d'appel et le syndic ont déjà rejeté ces prétentions de mauvaise foi. Ces prétentions sont d'autant plus difficiles à soutenir que les critères applicables pour la délivrance d'un permis à l'époque et ultérieurement invalidés par la Cour d'appel étaient les mêmes pour tous. Ils avaient été énoncés dans une politique et sont désormais incorporés à la loi.

Enfin, comme en bout de piste, la Cour d'appel n'a pas reconnu à Courtiers le droit à la délivrance du permis, ce dernier ne peut prétendre à des dommages à ce titre.

Révision du processus décisionnel du ministère de l'Agriculture

Les recommandations du Protecteur sur cette question ont fait l'objet de commentaires de la part du ministère de l'Agriculture le 8 octobre 1998.

Révision du processus décisionnel du Procureur général en ce qui regarde l'usage des procédures judiciaires en matière civile et administrative

Cette recommandation a probablement comme origine la conclusion à laquelle était parvenu le Protecteur à l'effet que le Procureur général avait dans ce dossier abusé des procédures en logeant et maintenant ses appels. Nous avons démontré pourquoi ce reproche n'est pas fondé. Quoi qu'il en soit, cette recommandation amène les commentaires suivants :

- les positions que fait valoir le Procureur général dans le cadre d'une procédure judiciaire, sont établies en prenant en compte tant l'intérêt public de défendre l'administration que l'intérêt public de la collectivité comme est également pris en compte le principe de la primauté de la règle de droit. Ces positions ne sont pas arrêtées en vase clos; le point de vue du ministère dont on conteste l'action est pris en considération notamment quant à la raison d'être des dispositions législatives ou réglementaires en cause, l'impact du litige sur des cas analogues, les politiques générales du ministère, etc;

- sur le plan organisationnel, la représentation devant les tribunaux civils et administratifs est faite par les directions des contentieux de Montréal et de Québec et non par chacune des directions des affaires juridiques œuvrant dans chaque ministère. Cela favorise une certaine uniformité dans la prise de décisions en matière de litiges civils et administratifs;

- des mécanismes sont en place pour jauger l'opportunité d'exercer des recours en appel à la Cour suprême et à la Cour d'appel. Ainsi, la décision de se pourvoir à la Cour suprême requiert l'autorisation des autorités supérieures de la Direction générale des affaires juridiques et législatives (la DGAJL) du ministère de la Justice; celle de se pourvoir en Cour d'appel nécessite en principe l'accord du directeur des affaires juridiques du ministère concerné et celui du directeur de l'une

des « directions-conseils » de la DGAJL (Direction du droit administratif ou Direction du droit autochtone et constitutionnel).

Rôle du ministre de la Justice à l'égard des modifications aux lois

À nouveau, on peut présumer que cette recommandation s'explique par le contexte particulier du dossier et notamment par le fait que le Protecteur était d'avis que le jugement de la Cour d'appel dans le dossier Alex Couture Inc. avait réglé, de façon définitive, l'interprétation et l'application de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* quant à la notion d'intérêt public.

On sait maintenant qu'à la lumière du jugement de la Cour d'appel, dans le dossier de Courtiers, que son jugement dans Alex Couture Inc., n'avait pas la portée que lui prêtait le Protecteur.

Sur un plan général, on ne peut que souscrire au principe de la recommandation du Protecteur du citoyen. De fait, cette recommandation est déjà appliquée et ce, depuis longtemps, Il est en effet relativement fréquent que des modifications soient apportées aux lois dans les circonstances visées à la recommandation du Protecteur du citoyen.

Le présent dossier en fournit d'ailleurs l'illustration. L'article 10 de la loi qui nous concerne fut modifié suite au jugement rendu par la Cour supérieure en juin 1993 dans ce dossier parce qu'il créait une situation d'insécurité juridique par rapport à la notion d'intérêt public.

La recommandation suggère que l'initiative de modifier la loi devrait revenir à la ministre de la Justice. Sur cet élément, nous croyons plutôt que le tout doit se faire avec la collaboration étroite du ministère concerné, ne serait-ce

que pour bénéficier de sa connaissance approfondie de la problématique, des impacts du jugement, des avantages et inconvénients des solutions législatives envisagées, etc. Cette contribution apparaît essentielle pour définir ce que l'intérêt public commande de faire.

Sous cette réserve, la recommandation apparaît adéquate; elle fait appel à un des rôles que la ministre de la Justice exerce déjà.

Le 15 mars 2000